



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 411.002.02.2015
R/15/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/002 – Wykonywanie przez Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej we Wrocławiu zadań określonych w ustawie o Inspekcji Handlowej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	1) Norbert Serafin, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94928 z dnia 25 maja 2015 r. 2) Ryszard H. Stefan, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94946 z dnia 15 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2a)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej we Wrocławiu, ul. Ofiar Oświęcimskich 15 A, PNA 50-069.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dolnośląskim Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej we Wrocławiu od dnia 1 maja 1999 r. jest Pani Elżbieta Jasińska-Luszczńska. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W kontrolowanym okresie, tj. od początku 2013 roku do 2015 r. (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej prawidłowo planował realizację zadań kontrolnych. Okresowe plany kontroli były formułowane w Wojewódzkim Inspektoracie Inspekcji Handlowej na podstawie wytycznych Prezesa Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji, a procedura ich uzgadniania przebiegała zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w Inspekcji Handlowej.

Analiza wybranych spraw wskazuje, iż postępowania kontrolne były prowadzone przez Inspektorat prawidłowo, w szczególności decyzje administracyjne wydane w związku z tymi postępowaniami zawierały wymagane prawem dane.

WIIH rzetelnie i terminowo wypełniał obowiązki sprawozdawcze z realizacji podejmowanych przezeń zadań kontrolnych, w szczególności sporządzając roczne i kwartalne informacje o swojej działalności, a następnie przedkładając je Prezesowi UOKiK.

Inspektorat w szerokim zakresie wykorzystywał w swojej działalności wnioski konsumentów, często na ich podstawie inicjując kontrole w placówkach handlowych. Wnioski te były rozpatrywane w terminach wskazanych przepisami prawa.

Inspektorat właściwie wypełniał ustawowe obowiązki w zakresie mediacji podejmowanych w celu polubownego zakończenia sporu między konsumentem a przedsiębiorcą, prowadził poradnictwo konsumenckie, a także zorganizował stały polubowny sąd konsumencki.

Inspektorat w zakresie i w formie przewidzianej przepisami prawa współdziałał z innymi podmiotami i instytucjami, m.in. poprzez wymianę wiedzy fachowej oraz informacji o praktykach rynkowych naruszających prawa konsumentów, a także poprzez podejmowanie lokalnych inicjatyw dotyczących ochrony konsumentów.

Struktura organizacyjna Inspektoratu odpowiadała wymogom prawa, a przyjęty w regulacjach wewnętrznych podział kompetencji pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne jest przejrzysty i jednoznaczny.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Przygotowanie (organizacyjne, kadrowe i finansowe) wojewódzkiego inspektoratu do realizacji ustawowych zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej (Wojewódzki Inspektor lub DWIIH) działa przy pomocy Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej we Wrocławiu (dalej „WIIH” lub „Inspektorat”). Inspektorat jest jednostką budżetową, działającą w ramach zespolonej administracji rządowej w województwie dolnośląskim, obejmującą swym zasięgiem obszar województwa dolnośląskiego. Siedzibą WIIH jest Wrocław, przy czym w ramach struktury organizacyjnej Inspektoratu wyodrębniono Delegatury WIIH w Legnicy, Wałbrzychu i Jeleniej Górze.

Statut WIIH nadany został zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 czerwca 2010 r. i do czasu niniejszej kontroli NIK nie był zmieniany.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej²:

- ✓ regulamin organizacyjny Inspektoratu, ustalony przez DWIIH w dniu 22 stycznia 2013 r., został w dniu 12 lutego zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego (§ 4 ust. 1 rozporządzenia);
- ✓ w skład WIIH wchodzi m.in. Wydział Kontroli i Bezpieczeństwa Produktów (KBP)³, Wydział Ochrony Konsumentów (OK), Wydział Prawno-Organizacyjny (PO), Wydział Budżetowo-Administracyjny (BA) oraz sekretariat Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego (§ 2 rozporządzenia);
- ✓ w regulaminie organizacyjnym WIIH określono: nazwy i symbole komórek organizacyjnych Inspektoratu, zakresy ich działania oraz nazwę, siedzibę i obszar działania delegatur Inspektoratu, a także zakresy działania wchodzących w jej skład komórek organizacyjnych i stanowisk pracy (§ 4 ust. 2 rozporządzenia).

Obowiązki w zakresie kontroli, a także dotyczące podejmowania mediacji w celu ochrony interesów i praw konsumentów, organizowania i prowadzenia stałych polubownych sądów konsumenckich oraz prowadzenia poradnictwa konsumenckiego, określone w kpa, zostały przyporządkowane poszczególnym osobom oraz komórkom organizacyjnym Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 9-22)

DWIIH odpowiada przed Wojewodą Dolnośląskim za prawidłowe funkcjonowanie Inspektoratu, w tym za prowadzenie spraw organizacyjnych, kadrowych, jak i majątkowych, a w szczególności wykonywanie budżetu i gospodarowanie powierzonym mieniem. Jednocześnie odpowiada on również przed Prezesem UOKiK za prawidłowe i pełne wykonywanie pod względem merytorycznym zadań i kompetencji określonych w ustawie o Inspekcji Handlowej i przepisach odrębnych (art. 7 oraz art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o Inspekcji Handlowej).

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że jej zdaniem opisany wyżej dualizm nadzoru sprawowanego nad WIIH powoduje utrudnienie w prawidłowym funkcjonowaniu Inspektoratu. Zgodnie z ustawą o Inspekcji Handlowej Wojewódzki Inspektor ustala plany pracy uwzględniające kierunki działania oraz okresowe plany kontroli opracowane przez Prezesa UOKiK, a także potrzeby określone przez wojewodę. Każdorazowo plan pracy kontrolnej w układzie kwartalnym jest przedkładany Wojewodzie Dolnośląskiemu. Wojewódzki Inspektor przedkłada wojewodzie również roczne sprawozdanie z działalności Inspekcji. Wojewoda Dolnośląski nie wnosił uwag do przedstawionych planów pracy, sporadycznie wnioskował o przeprowadzenie kontroli, bądź monitorował działania kontrolne Inspekcji Handlowej. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że Wojewódzki Inspektor i jego

² Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 879.

³ W ramach Wydziału funkcjonują Zespół kontroli obrotu i jakości artykułów żywnościowych (KBP-ŻG) oraz Zespół kontroli obrotu i jakości artykułów nieżywnościowych i usług (KBP-NU).

aparatus pomocniczy w każdej dziedzinie jest traktowany przez Wojewodę jako odrębna, samodzielna jednostka organizacyjna, która powinna rozwiązywać we własnym zakresie wszystkie swoje problemy prawne i merytoryczne, a także większość finansowych.

Rola UOKiK polega zaś przede wszystkim na zlecaniu zadań kontrolnych i rozliczaniu jej efektów. Odczuwamy znaczące wsparcie Urzędu w zakresie realizacji zadań, interpretacji przepisów oraz wytycznych i zaleceń do kontroli. W obecnym stanie prawnym Prezes UOKiK nie ma wpływu na sytuację finansową Inspektoratu. Tym niemniej, w przypadku trudności związanych z finansowaniem kontroli, w szczególności w ponoszeniu kosztów badań laboratoryjnych, Prezes Urzędu na wniosek Wojewódzkiego Inspektora może zmniejszyć liczbę zleconych kontroli, bądź ilości próbek pobieranych do badań. Taka sytuacja miała miejsce przy sporządzeniu planu pracy na I kw. 2015 r. Zmianie uległa ilość zleconych produktów do badań z uwagi na szczupłe zasoby finansowe i obawę niezabezpieczenia środków na pokrycie kosztów ewentualnych badań wyrobów ocenionych jako prawdopodobnie niebezpieczne, bądź wywołujące tzw. wypadki konsumenckie. Wydaje się, że sytuację w tym zakresie (brak wystarczających środków finansowych na badania) rozwiązałoby utworzenie centralnej puli środków przeznaczonych na pokrycie badań produktów w laboratoriach zewnętrznych. W kwestii doposażenia finansowego i wysokości płac inspektorów kontroli, możemy liczyć na pełne zrozumienie jednostki nadrzędnej, jednakże wskazuje ona na fakt, że Inspekcja Handlowa jako administracja zespolona pozostaje w budżecie Wojewody, który jest dysponentem przyznanych środków.

Reasumując Wojewódzki Inspektor stwierdziła, że dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak i Prezes UOKiK realizują względem Inspekcji Handlowej swoje ustawowe kompetencje. Z punktu widzenia zaś Inspekcji Handlowej obserwujemy rozdział między usytuowaniem organizacyjnym i finansowym, a zakresem i przedmiotem wykonywanych zadań kontrolnych. Inspekcja Handlowa jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Zakres przedmiotowy kontroli jest bardzo szeroki zwłaszcza po nałożeniu dodatkowych zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz ciągłego rozszerzania jej kompetencji, co prowadzi do postrzegania Inspekcji jako organu kontrolującego rynek, oddziałującego w skali lokalnej, krajowej, a w niektórych przypadkach także europejskiej. Specyfika Inspekcji Handlowej wynika przede wszystkim z konieczności niezwłocznego reagowania na sygnały dotyczące wprowadzenia do obrotu wyrobów niewłaściwej jakości, przeterminowanych, zafałszowanych, produktów niespełniających wymagań zasadniczych, takich które nie są bezpieczne, jak również paliw. Popieramy stanowisko prezentowane przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej w kraju o celowości konsolidacji instytucji pod auspicjami organu centralnego – Prezesa UOKiK w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 43-47)

1.2. Na dzień 16.06.2015 r.⁴ w Inspektoracie zatrudnionych było 89 osób (umowy o pracę), z czego 74 to pracownicy merytoryczni, zaś 15 – pracownicy obsługi administracyjnej. Relacja liczby pracowników obsługi administracyjnej do liczby pracowników merytorycznych wynosiła 20,3%. Spośród 89 pracowników, 52 posiadało wykształcenie wyższe, 27 średnie zawodowe kierunkowe, 5 średnie ogólne niekierunkowe oraz 5 zasadnicze zawodowe i podstawowe. 43 pracowników posiadało staż pracy w Inspektoracie przekraczający 20 lat, 21 pracowało od 11 do 20 lat, a 25 osób zatrudnionych było w Inspektoracie przez mniej niż 10 lat. Spośród 74 pracowników merytorycznych czynności kontrolne wykonywało 46 osób zatrudnionych w WIH (62,2%). W ramach korpusu służby cywilnej, w podziale na grupy wiekowe, najwięcej jest pracowników w przedziale 51- 65 lat (48,8%) oraz w przedziale 31- 50 lat (43,9%). Ponadto cztery osoby (4,9%) ma mniej niż 30 lat, zaś dwie osoby mają powyżej 65 lat.

(dowód: akta kontroli str. 23-28)

W latach 2013-2014 oraz w I półroczu 2015 r. Inspektorat przeprowadził 7 naborów, w wyniku których zatrudniono 6 pracowników, w tym 2 na tzw. zastępstwo.

(dowód: akta kontroli str. 29)

⁴ Na dzień 31.12.2013 r. zatrudnienie wynosiło 90 osób, a na koniec 2014 r. 89 osób.

Wojewódzki Inspektor odnosząc się do przywołanych wyżej wskaźników sprawności instytucjonalnej w kontekście wypełniania zadań ustawowych WIIH, a szczególnie działalności kontrolnej Inspektoratu, wyjaśniła, że na przestrzeni lat stale jest poszerzany zakres kompetencji Inspekcji Handlowej, w ślad za którym nie podąża wzmocnienie kadrowe i finansowe Inspektoratu. Jeśli prześledzić zmiany do ustawy o Inspekcji Handlowej to od dnia jej uchwalenia, tj. 15.12.2000 r. do dnia dzisiejszego należy odnotować 65 nowelizacji. Przygotowany przez UOKIK wykaz obowiązujących aktów prawnych będących przedmiotem kontroli organów Inspekcji, według stanu na dzień 3.06.2015 r. w zakresie systemu oceny zgodności obejmuje 31 rozporządzeń krajowych i unijnych, w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów 4, w zakresie kontroli przestrzegania ustawy o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię 11. Według sporządzonej przez Inspektorat do użytku wewnętrznego listy, działalność urzędu reguluje ponad 160 ustaw i rozporządzeń (bez spraw osobowych i finansów).

Jeśli idzie o stan zatrudnienia to oceniamy go, jako jeszcze wystarczający do realizacji obecnych zadań kontrolnych, jednak proponowane wynagrodzenia są nieadekwatne do wymagań stawianych inspektorom. Niezadowolenie z płac w latach ubiegłych skutkowało fluktuacją kadr i odpływem do innych instytucji młodych, perspektywicznych pracowników. Dodatkowo, tracimy kadrę przeszkoloną merytorycznie przez UOKIK oraz inne zewnętrzne ośrodki szkoleniowe. Nowi pracodawcy chętnie zatrudniają osoby, które posiadają doświadczenie nabyte w organie kontroli albowiem cechuje ich dobra znajomość zasad i procedur urzędowych, umiejętność pracy w zespole, duża samodzielność i odpowiedzialność. Niestety na ich miejsce coraz trudniej pozyskać kandydatów prezentujących satysfakcjonujący poziom ze względu na proponowane mierne wynagrodzenie. Z tego samego powodu niemal niemożliwe jest zatrudnienie osób z odpowiednimi kwalifikacjami, przydatnymi do pracy kontrolnej, w szczególności w obszarze nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów. Chodzi przede wszystkim o osoby z wykształceniem technicznym, dzięki którym kontrole w tym zakresie będą stać na wysokim poziomie merytorycznym, z ograniczeniem do niezbędnego minimum zlecania badań wyrobów w laboratoriach zewnętrznych, bądź korzystania z usług biegłych, co w efekcie przyczyniłoby się do obniżenia kosztów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 43-47)

Pismem z czerwca 2015 r. wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej wystąpili do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji z prośbą m.in. o zwiększenie wynagrodzeń dla pracowników Inspekcji, zaznaczając, że aktualne zasoby finansowe i kadrowe, mogą stwarzać realne zagrożenie dla realizacji ustawowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 30-38)

W 2014 r. wydatki Inspektoratu wyniosły 4.572,8 tys. zł i były o 2,4% wyższe niż w 2013 r. (o 109,0 tys. zł). Główny składnik wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi (§§ 4010, 4020, 4040, 4110 oraz 4120), które w latach 2013 i 2014 wyniosły odpowiednio 3.746,3 tys. zł (83,9% wydatków poniesionych w 2013 r.) oraz 3.747,1 tys. zł (81,9% wydatków poniesionych w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto (płaca zasadnicza, dodatek stażowy i tzw. „13”) w WIIH w 2014 r. wyniosło 2.973 zł, natomiast średnia roczna wysokość nagród wypłaconych każdemu pracownikowi – 246 zł. W 2013 r. wielkości te kształtowały się odpowiednio 2.951 zł oraz 269 zł.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

1.3. Zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej określone zostały zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora z dnia 2.02.2012 r., a instytucjonalną kontrolę wewnętrzną sprawuje Wydział Prawno-Organizacyjny. W latach 2013-2014 przeprowadzono łącznie 19 kontroli wewnętrznych, które m.in. dotyczyły wydatków rzeczowych Inspektoratu; obiegu druków ścisłej ewidencji; wypełniania odcinków formularzy mandatów karnych i ich

rozliczania; przestrzegania wytycznych Prezesa UOKiK w zakresie kontroli w obszarach ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz zaleceń dotyczących trybu kontroli i stosowania wybranych przepisów prawa; systemu oceny zgodności; artykułów rolno-spożywczych; artykułów nieżywnościowych i usług oraz paliw; stosowania dokumentacji w postępowaniach kontrolnych, mediacyjnych i przed Stałym Polubownym Sądem Konsumenckim (SPSK).

Kontrole nie wykazały istotnych nieprawidłowości, niemniej sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące m.in. przestrzegania wytycznych i zaleceń UOKiK, ujednolicenia wypełniania metryk dokumentujących przebieg załatwiania spraw.

(dowód: akta kontroli str. 48-64)

W I półroczu 2015 r. zostały przeprowadzone trzy kontrole wewnętrzne dotyczące wydatków rzeczowych w okresie od grudnia 2014 r. do końca maja 2015 r. (2 kontrole) oraz przestrzegania wytycznych Prezesa UOKiK w zakresie kontroli w obszarach ogólnego bezpieczeństwa produktów, systemu oceny zgodności, artykułów rolno-spożywczych, artykułów nieżywnościowych i usług, jak też dokumentowania ustaleń kontroli pod względem formalnym i merytorycznym.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przedmiocie wydatków rzeczowych. Kontrola przestrzegania wytycznych i dokumentowania ustaleń wykazała m.in. nieprawidłowe zapisy w upoważnieniach do kontroli (posługiwanie się skróconymi nazwami podmiotów; przywołanie przepisów niemających zastosowania w danej kontroli), w sprawozdaniach z badań organoleptycznych nie wykreślano miejsca na uwagi

(dowód: akta kontroli str. 65)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora Pan Janusz Szydłowski w sprawie ograniczeń napotykaných przez WIIH w swojej działalności oraz istniejących zagrożeń w sprawnym funkcjonowaniu Inspektoratu i wypełnianiu przezeń ustawowych zadań, wyjaśnił m.in., że najpoważniejszym ograniczeniem w działalności Inspekcji jest niewątpliwie konieczność zawiadamiania przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli chyba, że zachodzą wyjątki przewidziane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Tryb i procedury z tym związane powodują, że ustalenia kontroli nie odzwierciedlają stanów faktycznych w wielu kontrolowanych zakresach. Dotyczy to przypadków sprawdzania przestrzegania przepisów ustaw o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, o cenach, o podatku akcyzowym, prawo o miarach, ogólnego bezpieczeństwa produktów. Możliwe są one dopiero po zawiadomieniu przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli i dostosowaniu się do ustawowych terminów na jej przeprowadzenie. Taki tryb postępowania nie pozwala na właściwą ocenę funkcjonowania handlu, gastronomii i usług a nawet „ukrywa” stan faktyczny, albowiem przedsiębiorcy uprzedzeni o zamiarze przeprowadzenia kontroli usuwają istniejące nieprawidłowości.

Problemem jest także zapewnienie kadry inspektorskiej na najwyższym poziomie. Brak stosownej oferty finansowej uniemożliwia zatrudnienie osób z odpowiednimi kwalifikacjami, przydatnymi do pracy kontrolnej oraz prawników.

(dowód: akta kontroli str. 66-72)

1.4. W dniu 30.10.2014 r. Wojewódzki Inspektor podpisał z Wojewodą Dolnośląskim porozumienie dotyczące współpracy w zakresie wdrożenia, utrzymania i rozwoju systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD PUW⁵). W porozumieniu określono m.in. zasady współpracy oraz obowiązki stron. Do zadań Wojewódzkiego Inspektora należało m.in. przeprowadzenie niezbędnych prac celem przygotowania do wdrożenia systemu, zapewnienie zaplecza technicznego poniesienie kosztów związanych z wdrożeniem i utrzymaniem EZD. Według harmonogramu załączonego do porozumienia uruchomienie systemu miało nastąpić 1.01.2016 r.

⁵ System teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych, używany przez administrację rządową.

W dniu 15.07.2015 r. Inspektor Wojewódzki poinformowała dyrektora Biura Obsługi Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, że Inspektorat posiada zbyt wolne łącze internetowe, wobec czego podpisano umowę na zwiększenie prędkości łącza, co ma zakończyć się do 30.11.2015 r. Wskazała także, że posiadany sprzęt komputerowy nie jest wystarczający do uruchomienia systemu i brak jest realnych szans na jego uzupełnienie do daty uruchomienia systemu. Jako optymalną datę uruchomienia systemu podała 1.01.2017 r. Ponadto w ramach planowania budżetu na 2016 r. zwróciła się do Wojewody o dofinansowanie wydatków majątkowych kwotą 127 tys. zł, przeznaczoną na pokrycie potrzeb związanych z wdrażaniem systemu.

(dowód: akta kontroli str. 73-77)

Na wyposażeniu Inspektoratu znajdowało się m.in. 7 serwerów (w tym 1 z 2002 r. i jeden z 2008 r.), 78 stacji roboczych, w tym 16 laptopów, 19 drukarek i 6 urządzeń wielofunkcyjnych. Spośród ww. sprzętu w latach 2013-2014 zakupiono 4 serwery (do zastosowania, jako router i firewall), 9 stacji roboczych, w tym 2 laptopy, jedną drukarkę i 2 urządzenia wielofunkcyjne.

(dowód: akta kontroli str. 78)

2. Sprawowanie kontroli, a także prawidłowości wydawania postanowień i decyzji

2.1. W styczniu 2011 r. Prezes UOKiK przekazał Wojewódzkiemu Inspektorowi opracowane na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej „Kierunki działania Inspekcji Handlowej na lata 2011-2013”. Założono w nich kontrole produktów podlegających dyrektywom nowego podejścia⁶; kontrole produktów w zakresie spełniania ogólnych warunków bezpieczeństwa; kontrole jakości paliw; kontrole legalności i rzetelności obrotu produktów i usług oraz prowadzenie poradnictwa konsumenckiego, mediacji i stałych polubownych sądów konsumenckich.

Na lata 2014-2015 takiego opracowania Inspektoratowi nie przekazano.

(dowód: akta kontroli str. 284)

Zastępca Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej J. Szydłowski wyjaśnił w tej sprawie, że Kierunki działania Inspekcji Handlowej na lata następne nie dotarły do Inspektoratu. Niezależnie od powyższego podał, że corocznie przesyłane są do UOKiK propozycje tematyczne kontroli ogólnokrajowych na rok następny, a sporządzone przez UOKiK roczne plany kontroli Inspekcji Handlowej są przekazywane Inspektoratowi.

(dowód: akta kontroli str. 66-72)

Stosownie do „Wytycznych dotyczących planowania i sprawozdawczości z działalności Inspekcji Handlowej” znowelizowanych przez UOKiK w czerwcu 2012 r., Wojewódzki Inspektor ustala plan pracy z uwzględnieniem Kierunków działania Inspekcji Handlowej ustalonych przez Prezesa UOKiK; planu kontroli Inspekcji Handlowej; potrzeb określanych przez Wojewodę; wniosków zgłaszanych przez organy administracji samorządowej, w tym propozycji powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów; informacji zgłaszanych przez konsumentów oraz wniosków zgłaszanych przez organizacje, których celem jest ochrona interesów konsumentów. Plan opracowywany jest na okres jednego kwartału, a Inspektorat ustalając plan pracy na dany kwartał, uwzględnia w nim kontrole planowe, wynikające z planów pracy określanych przez UOKiK oraz tzw. kontrole własne. W sprawozdawczości rocznej z działań Inspektoratu, UOKiK nie założył odniesienia się do stopnia realizacji planów pracy.

Plany pracy Wojewódzkiego Inspektoratu na poszczególne kwartały w okresie od początku 2013 r. do końca I półrocza 2015 r., poza jednym przypadkiem, zostały terminowo, tj. do 20 dnia miesiąca poprzedzającego kwartał przekazane do UOKiK. Plan pracy na I kwartał 2015 r. został przekazany w dniu 22.12.2014 r. ze względu na otrzymanie

⁶ W szczególności kontrolami miały być objęte wyroby następujących dyrektyw: bezpieczeństwa zabawek – 88/378/EWG (TOYS); urządzeń elektrycznych niskonapięciowych 2006/95/EWG (LVD) i środków ochrony indywidualnej 89/686/EWG (PPE).

z UOKiK tematów kontroli dopiero w dniu 18.12.2014 r. (czwartek) i konieczność uzgodnienia planu Inspektoratu z Delegaturami WIIH.

(dowód: akta kontroli str. 65, 78-88)

W odniesieniu do planu pracy na I kwartał 2015 r. Wojewódzki Inspektor wystąpił w dniu 7.01.2015 r.⁷ z prośbą o zmniejszenie liczby próbek z 8 przewidzianych do badań laboratoryjnych z uwagi na trudną sytuację finansową Inspektoratu. Z podliczenia przewidywanych kosztów wynikało, że wyniosą one łącznie około 24,0 tys. zł, podczas gdy Inspektorat na cały 2015 r. miał zaplanowane 25,0 tys. zł na badania produktów w laboratoriach zewnętrznych. W odpowiedzi z 13.01.2015 r. Prezes UOKiK wyraził zgodę na zmniejszenie liczby próbek do 3.

(dowód: akta kontroli str. 89-94)

Zastępca Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej J. Szydłowski w sprawie określania tematów, obszaru badań i jednostek planowanych do kontroli własnych wyjaśnił, że od kilku lat planowanymi wiodącymi kontrolami własnymi są takie kontrole jak: kontrole przestrzegania przez sprzedawców ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (realizuje się je w oparciu o zalecenia UOKiK, programu rocznego oraz wcześniejsze rozpoznawanie podczas innych kontroli); kontrole realizacji przez przedsiębiorców obowiązku oznakowania dystrybutorów oraz umieszczania informacji o dostępności biopaliw (zalecenia UOKiK); kontrole solariów (na podstawie napływających informacji konsumentów oraz możliwości przyrządowych wydziału w zakresie badania promieniowania UV wydzielanego przez urządzenia solaryjne); kontrola zapalniczek (zalecenia UOKiK) oraz kontrola przestrzegania przepisów o urządzeniach naziemnej telewizji cyfrowej (zalecenia UOKiK oraz Wojewody Dolnośląskiego).

Ponadto w kontrolach własnych ujmowane są rekontrole placówek handlowych, usługowych i gastronomicznych, w przypadku których wcześniejsze kontrole wykazały występowanie rażących nieprawidłowości. Działania własne dotyczą kontroli istotnych dla lokalnego rynku. Planowana ilość kontroli kwartalnych w tym zakresie wynika z możliwości kadrowych wydziałów i delegatur w zakresie bilansowania zadań zleconych na dany kwartał przez UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 66-72)

Przykładowo w I półroczu 2015 r. Inspektorat przeprowadził 307 kontroli planowych, 40 pozaplanowych własnych i 152 pozaplanowe interwencyjne. W wyniku kontroli własnych ujawniono przekroczenie dopuszczalnego poziomu promieniowania UV w stosowanych w solariach urządzeniach opalających; artykuły rolno-spożywcze po upływie dat minimalnej trwałości oraz nieprawidłowości w zakresie oznakowania płynów do napełniania e-papierosów i dołączonych do nich ładowarek. Ustalenia kontroli interwencyjnych dotyczyły m.in. nierzetelnej obsługi nabywców; braku przy towarach sprzedawanych luzem informacji o producencie i składnikach w nich występujących; niewłaściwej jakości artykułów rolno-spożywczych; oferowania konsumentom przeterminowanych artykułów spożywczych; różnic pomiędzy uwidocznionymi cenami, cenami zakodowanymi w kasie; obsługiwania się przyrządami pomiarowymi z nieaktualnymi cechami legalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 95-102, 278-238)

2.2. W latach 2013-2014 Inspektorat przeprowadził łącznie 2.325 kontroli, w tym 286 w zakresie nadzoru rynku; 196 w obszarze ogólnego bezpieczeństwa produktów; 785 w obszarach artykułów rolno-spożywczych; 274 artykułów nieżywnościowych; 359 kontroli paliw; 82 kontrole usług i 667 innych kontroli⁸. W związku z ustaleniami kontroli wydano 807 decyzji administracyjnych, w tym 84 dotyczące kosztów przeprowadzonych badań próbek (art. 30 ustawy o Inspekcji handlowej) i 8 dotyczących opłat związanych z badaniem

⁷ Pismem z dnia 29.12.2014 r. Prezes UOKiK poinformował o zmianie liczby pobieranych do badań laboratoryjnych próbek akcesoriów odbłaskowych.

⁸ Dotyczyły przede wszystkim legalności i rzetelności działania przedsiębiorców.

wyrobów⁹. Usunięcia nieprawidłowości zażądano w 472 przypadkach¹⁰, a zawiadomień do organów ścigania skierowano 68. Ponadto wystawiono 486 mandatów karnych na wartość 84,9 tys. zł. Do sądów skierowano 39 wniosków o ukaranie, a kwota grzywnien orzeczonych przez sądy wyniosła 9,95 tys. zł. W 86 przypadkach zastosowano przepis art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹¹ stanowiący, że w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Do innych organów w celu dalszego postępowania przekazano 291 spraw.

Na 807 wydanych decyzji administracyjnych w latach 2013-2014 wpłynęło łącznie 36 odwołań (4,5%), z których jedną Inspektorat uchylił w trybie art. 132 kpa. W II instancji w mocy zostało utrzymanych 19 decyzji (52,8%); 5 zostało uchylonych w całości i postępowania umorzono; w 4 przypadkach stwierdzono uchybienie terminu do wniesienia odwołania oraz 2 decyzje uchylone zostały w części.

W I półroczu przeprowadzono ogółem 499 kontroli, w tym m.in. 58 w placówkach wielkopowierzchniowych; 313 w detalu; 19 w placówkach gastronomicznych; 16 w zakładach usługowych. W tym okresie przeprowadzono 1 kontrolę na targowisku.

(dowód: akta kontroli str. 103-141, 277)

W latach 2013-2014 Inspektorat w zakresie kontroli artykułów rolno-spożywczych przeprowadził łącznie 736 kontroli, obejmując nimi m.in. hurtownie¹² (28 kontroli, w tym 12 gdzie ujawniono nieprawidłowości); detal wielkopowierzchniowy¹³ (203, w tym w 135 ujawniono nieprawidłowości); targowiska¹⁴ (6 kontroli i we wszystkich ujawniono nieprawidłowości), pozostałe placówki detaliczne (433, w tym w 296 ujawniono nieprawidłowości); placówki gastronomiczne¹⁵ (61, z czego w 28 stwierdzono nieprawidłowości) oraz punkty sprzedaży na odległość¹⁶ (5 kontroli, w tym w 4 ujawniono nieprawidłowości).

W ramach powyższych kontroli zbadano 12.148 partii produktów, z których zakwestionowano 4.618 (38%). Badania prowadzono w zakresie jakości produktów; oznakowania produktów; daty ważności i zawartości netto. Najwięcej partii zakwestionowano z tytułu oznakowania produktów (2.809) oraz daty ważności (2.201). W wyniku powyższych kontroli nałożono 210 mandatów karnych na wartość 42,2 tys. zł; skierowano 6 wniosków o ukaranie do sądów; wysłano 4 zawiadomienia do organów ścigania; w toku kontroli wydano 458 decyzji¹⁷, po kontroli wydano 53 decyzje¹⁸. Na podstawie 188 decyzji nałożono kary pieniężne na wartość 829,9 tys. zł.

W zakresie artykułów nieżywnościowych i usług w latach 2013-2014 przeprowadzono 339 kontroli, w tym m.in. 7 u producentów; 5 u importerów i pierwszych dystrybutorów; 51 w hurcie; 93 w detalu i 22 w placówkach wielkopowierzchniowych.

(dowód: akta kontroli str. 142-172)

Zastępca Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej J. Szydłowski, w sprawie ewentualnej celowości zwiększenia liczby kontroli importerów i producentów oraz czy Inspektorat posiada wiedzę, ilu na terenie jej właściwości miejscowej takich jest i w jakich branżach, wyjaśnił m.in., że kontrola producentów artykułów rolno-spożywczych nie leży w gestii Inspekcji Handlowej. Stwierdził, że nadanie takich uprawnień Inspekcji

⁹ Art. 40j ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935 ze zm.

¹⁰ Art. 16 ust. 5 ustawy o Inspekcji Handlowej.

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 482 ze zm.

¹² Bez magazynów centralnych.

¹³ Łącznie z produkcją na zapleczu.

¹⁴ Detal i gastronomia.

¹⁵ Bez targowisk i sprzedaży na odległość.

¹⁶ W tym gastronomia.

¹⁷ Na podstawie art. 18 ustawy o Inspekcji Handlowej.

¹⁸ Na podstawie art. 30 i art. 32 ustawy o Inspekcji handlowej.

pozwoliłoby w szerszym zakresie zlikwidować nieprawidłowości w obrocie tymi towarami, a przede wszystkim mogłoby to mieć miejsce zdecydowanie szybciej niż obecnie, kiedy ustalenia z kontroli przekazywane są do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, która jest uprawniona do badania towarów u producentów. Aktualny system kontroli pozwala na bieżące kontrolowanie importerów w zależności od ustaleń poczynionych w trakcie czynności kontrolnych przez poszczególne inspektoraty w Polsce. Przypadki wprowadzenia do obrotu towarów o niewłaściwej jakości handlowej przekazywane są do właściwych miejscowo inspektoratów, które podejmują stosowne działania. Każda kontrola pozwala na uzyskanie konkretnych wniosków i podobnie jest w przypadku kontroli importerów. Zwiększenie kontroli importerów na pewno pozwoliłoby na kontrolę towarów przed wprowadzeniem ich do obrotu detalicznego i niedopuszczenie do obrotu towarami o niewłaściwej jakości. W zakresie kontroli obrotu artykułami przemysłowymi wyjaśnił, że w większości branż ilość importerów i producentów na terenie województwa jest niewielka i w związku z tym zwiększenie ilości kontroli tych ogniw obrotu towarowego można byłoby uznać za nękanie. Ideą Nadzoru Rynku jest kontrola bezpieczeństwa produktów, a nie przedsiębiorców. Oceny tej więc można dokonać na każdym etapie obrotu, a przy kwestionowaniu tego bezpieczeństwa w konsekwencji (postępowanie administracyjne) dotyczy ono także producenta lub importera.

Duża liczba kontroli w detalu, tj. w miejscu bezpośredniego kontaktu konsumenta z produktem ma swoje uzasadnienie i znaczenie profilaktyczne związane z bezpośrednią ochroną interesów konsumenta w przypadku kwestionowania produktu i wycofania go ze sprzedaży z powodu braku np. dokumentacji, która wymagana jest dopiero przy sprzedaży dla konsumentów, tj. oceny instrukcji użytkowania i konserwacji produktu, prawidłowości etykietowania energetycznego, oceny zapisów w kartach gwarancyjnych itp. Dla potrzeb kontroli pomocne są bazy danych Urzędu Statystycznego, Inspekcji Weterynaryjnej i Sanitarnej. Obecnie Wydział KBP-ŻG nie posiada informacji o ilościach importerów i producentów w branży żywnościowej. Ponadto dynamika zmian na rynku powoduje, że każdorazowo przed podjęciem kontroli weryfikowane są dane przedsiębiorcy wytypowanego do kontroli m.in. pod kątem aktualności prowadzenia działalności. Wydział KBP-NU posiada bazę danych kontrolowanych przedsiębiorców prowadzących działalność w najczęściej cyklicznie kontrolowanych branżach np.: produktów chemicznych (detergenty, zimowe płyny i koncentraty do spryskiwaczy samochodowych); produktów biobójczych; zabawek; części samochodowych i wyposażenia pojazdów samochodowych; urządzeń elektrycznych (np. AGD, RTV i drobny sprzęt gospodarstwa domowego, klimatyzatory i wentylatory); grilli i podpałek do grilli; maszyn (elektronarzędzia); zapalniczek; sprzętu sportowego; produktów włókienniczych; opon; wyrobów pirotechnicznych; dystrybutorów węgla; paliw (platforma paliwowa) itp.

Tworzenie dodatkowej bazy danych dotyczących ogółu przedsiębiorców prowadzących działalność w każdej z branż przy obecnych możliwościach pozyskania danych z Internetu jest działaniem wątpliwym, między innymi z powodu ciągłych zmian przedsiębiorców oraz branż którymi się zajmują, ale oczywiście na bieżąco Inspektorat korzysta z ogólnodostępnych baz rejestrowych, takich jak CEIDG, KRS, REGON.

Na pytanie, dlaczego Inspektorat w niewielkim zakresie kontroluje sprzedaż detaliczną artykułów rolno-spożywczych, świadczenie usług gastronomicznych oraz bezpieczeństwo produktów oferowanych w sprzedaży detalicznej na targowiskach Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił, że na terenie Wrocławia w ostatnich latach liczba tzw. targowisk została bardzo ograniczona, między innymi poprzez zamianę ich w hale targowe np. przy ul. Komandorskiej „Hala ARENA”, przy ul. Widnej „Hala Kupców Perła” lub przy ul. Zielińskiego „Pasaż Zielińskiego”. Spowodowało to poprawę jakości sprzedawanych towarów przechowywanych w warunkach chłodniczych, a stosowany system wag elektronicznych i kasy fiskalne zmniejszyły dotychczasowe przypadki oszustw do minimum. Nastąpił diametralny spadek ilości informacji na placówki zlokalizowane w takich obiektach. Na większości targowisk nie ma działalności gastronomicznej typu targowiskowego. Jeśli są stałe targowiska to i punkty gastronomiczne działają w formie stałej i kontrole ich działalności wynikają bądź z planów kontrolnych, bądź z doraźnych informacji od konsumentów. W tych obiektach przeprowadza się rutynowe kontrole planowane i doraźne

w punktach sprzedaży, nie wykazując ich jako kontroli na targowiskach. Natomiast do kontroli nie typuje się z natury punktów sprzedaży detalicznej na innych targowiskach, gdyż nie wpływają od konsumentów sygnały o nieprawidłowościach w działalności tych punktów. Ponadto w zdecydowanej większości przypadków artykuły przemysłowe oferowane na targowiskach są identyczne z tymi, które wprowadzane są do obrotu poza targowiskami. Obowiązujące przepisy określone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej dotyczące zasad wszczynania i prowadzenia kontroli faktycznie uniemożliwiają przeprowadzenie kontroli działalności nielegalnej na okresowych i dzikich targowiskach.

Na pytania dlaczego w latach 2013-2014 Inspektorat, w zakresie artykułów rolno-spożywczych, nie przeprowadził żadnej kontroli „zakładu produkcyjnego, zaopatrującego bezpośrednio konsumenta, np. lokalne piekarnie, zakłady garmazeryjne” (kategoria podmiotów wskazana w załączniku nr 6 do sprawozdania dla Prezesa UOKiK) oraz dlaczego nie przeprowadzono żadnej tego typu kontroli, skoro stosownie do zaleceń zawartych w Kierunkach działania Inspekcji Handlowej, sformułowanych przez Prezesa UOKiK, „niezbędne jest prowadzenie kontroli w zakładach produkcyjnych wytwarzających wyroby na potrzeby rynków lokalnych i oferujących je wyłącznie we własnych placówkach detalicznych” ww. wyjaśnił, że kierunki działania przekładają się w kolejnych latach na plany pracy kwartalnej i te plany realizowane są w pierwszej kolejności, jako zadania zlecone i przyjęte do planu. Badane są także zagadnienia wynikające z bieżących informacji o nieprawidłowościach w handlu i gastronomii. Stan osobowy Wydziału KBP-ŻG nie daje możliwości wyjścia poza ten schemat, a mając również na uwadze działania pokontrolne, wymagające żmudnych opracowań i analiz, powoduje ograniczenia czasowe. Jakkolwiek należy zauważyć, że temat zakładów zaopatrujących bezpośrednio konsumenta został z „poślizgiem” zrealizowany, zgodnie z planem pracy w II kwartale br.

(dowód: akta kontroli str. 66-72)

Badaniem objęto dokumentację z 38 postępowań kontrolnych, w tym 15¹⁹ z kontroli produktów rolno-spożywczych i 23²⁰ z kontroli produktów nieżywnościowych.

Do wszystkich analizowanych postępowań załączone były karty kwalifikacyjne, programy kontroli upoważnienia do kontroli oraz protokoły kontroli. Analizowane decyzje wystawione były prawidłowo, tj. podano w nich m.in. podstawę prawną wydania decyzji, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenia o możliwości odwołania od decyzji. Decyzje dotyczyły m.in. usunięcia nieprawidłowości (art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej, art. 104 kpa w związku z naruszeniem §17 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych²¹), decyzje w sprawie wycofania z obrotu partii towarów (w związku z naruszeniem art. 52 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia²²), w sprawie wycofania produktu z obrotu: po upływie terminu przydatności do spożycia; po upływie daty minimalnej trwałości; oferowania do sprzedaży towaru bez opakowań; z uwagi na brak potwierdzenia, że środek spożywczy znajduje się w obrocie po ustalonym dla niego terminie przydatności do spożycia lub dacie minimalnej trwałości. Decyzje wydawano zgodnie z wymogami kpa.

Pobrane próbki do badań przekazywane m.in. były w zależności od produktu do laboratoriów zewnętrznych lub funkcjonujących w ramach UOKiK, tj. do Specjalistycznego Laboratorium Badania Paliw i Chemii Gospodarczej w Bydgoszczy; Specjalistycznego Laboratorium Badania Zabawek w Lublinie, Specjalistycznego Laboratorium Produktów Włókienniczych i Analizy Instrumentalnej w Łodzi, Laboratorium Kontrolno-Analitycznego UOKiK we Wrocławiu. Ponadto funkcjonują laboratoria kontrolno-analityczne w Katowicach, Kielcach, Olsztynie, Poznaniu i Warszawie.

¹⁹ Po 5 z 2013 r. (nr pozycji w repertorium kontroli nr 18, 76, 131, 186 i 219), 2014 r. (8, 59, 120, 156 i 202) i I półrocza 2015 r. (7, 12, 36, 53 i 62).

²⁰ 8 z 2013 r. (numer w repertorium kontroli (16, 96, 180, 263, 293, 321, 326 i 327), 9 z 2014 r. (17, 31, 43, 50, 104, 265, 286, 291 i 332), 6 z I półrocza 2015 r. (6, 8, 28, 46, 57 i 206).

²¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 774 – uchylone z dniem 9 stycznia 2015 r.

²² Dz. U. z 2015 r., poz. 594.

Także w postanowieniach o wszczęciu postępowania w sprawie kary pieniężnej oraz zwrocie kosztów badań pobranych próbek (tylko w wypadku niezgodności badanej próbki z wymaganiami), podano właściwe podstawy prawne oraz pouczenie o przysługującym stronie środka odwoławczym. Postanowienia były zgodne z wymogami kpa oraz ustawy o Inspekcji Handlowej.

Spośród badanych 38 postępowań dwa protokoły kontroli oraz jeden protokół oględzin, nie były podpisane przez przedstawicieli jednostek kontrolowanych. Dokumenty te przesłano kierownictwu jednostek kontrolowanych.

W ramach kontroli produktów rolno-spożywczych kontrolowano m.in. prawidłowość oznakowania i wprowadzania do obrotu produktów rolnictwa ekologicznego; prawidłowość oznakowania wędlin oferowanych do sprzedaży luzem; prawidłowość oznakowania produktów dobrowolnymi informacjami typu: "wyprodukowany z pszenicy durum", "100% (soku, mięsa itp.)", "domowy", "naturalny", "bez konserwantów", "bez barwników", "bez sztucznych słodzików", "wolny od GMO"; przestrzeganie terminów przydatności do spożycia i dat minimalnej trwałości oferowanych do sprzedaży artykułów rolno-spożywczych; prawidłowość oznakowania mrożonych ryb sprzedawanych luzem.

W ramach kontroli produktów nieżywnościowych kontrolami obejmowano m.in. legalność prowadzonej działalności gospodarczej, bezpieczeństwo zimowego sprzętu sportowego, prawidłowość obrotu akumulatorami samochodowymi i bateriami, zabawki w zakresie spełniania zasadniczych i innych wymagań, przestrzeganie przepisów o informowaniu o cenach towarów, wyroby pod względem zawartości niektórych substancji chemicznych, zasadnicze wymagania dla wprowadzonych do obrotu wyrobów pirotechnicznych, wprowadzanie do obrotu e-papierosów i płynów do napełniania e-papierosów, jakość paliw.

(dowód: akta kontroli str. 173-179, 182-188)

W jednym z badanych postępowań kontrolnych prowadzonych w 2013 r.²³, nie wyegzekwowano od przedsiębiorcy udzielenia odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, do czego był on zobowiązany na mocy art. 33 ust. 2 ustawy o Inspekcji Handlowej. Starszy specjalista, która prowadziła ww. postępowanie wyjaśniła, że nastąpiło to przez nieuwagę osoby prowadzącej sprawy biurowe w rejestrze kontroli, gdyż za odpowiedź na wystąpienie pokontrolne mylnie przyjęła odpowiedź na zawiadomienie o zamiarze wszczęcia postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 173-174, 181)

2.3. Inspektorat prowadzi rejestr skarg, obejmujący skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio przez Inspektorat oraz przekazane dalej według właściwości. W 2013 r. i w I półroczu 2015 r. nie odnotowano żadnej skargi, natomiast w 2014 r. wpłynęły dwie skargi, w tym jedną przekazano do Prezesa UOKiK celem rozpatrzenia, a jedną rozpatrzone bezpośrednio. Skarga dotyczyła sposobu udzielenia porady przez pracownika Inspektoratu. Po rozpatrzeniu skargi poinformowano skarżącego, iż zarzuty w skardze nie znajdują podstaw i załączono do pisma wyjaśnienia naczelników Wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 180)

3. Wypełnianie ustawowych obowiązków w zakresie: mediacji podejmowanej dla ochrony interesów i praw konsumentów, organizowania i prowadzenia stałych polubownych sądów konsumenckich oraz prowadzenia poradnictwa konsumenckiego

3.1. Stosownie do art. 36 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej, wojewódzki inspektor inspekcji handlowej podejmuje działania medacyjne w celu polubownego zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy.

Postępowanie medacyjne prowadzono w przypadku sporów wynikłych na gruncie ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie

²³ Pozycja 18 w repertorium kontroli z 2013 r.

Kodeksu cywilnego²⁴ oraz umów zawieranych na odległość i poza lokalem, a dotyczących niewłaściwej jakości towarów i usług, niekompetencji i opieszałości w rozpatrywaniu reklamacji czy naruszaniu obligatoryjnych przepisów przez sprzedawców. Obowiązek prowadzenia postępowań mediacyjnych został w Inspektoracie przypisany 6 pracownikom. W latach 2013-2014 WIIH prowadził w formie pisemnej rejestry wniosków o mediację, w których sprawy ujmowano w kolejności chronologicznej, zamieszczając w nich m.in. datę wpływu wniosku; imię, nazwisko i adres konsumenta; przedmiot skargi; sposób załatwienia; datę zawiadomienia.

(dowód: akta kontroli str. 189-192)

W latach 2013-2014²⁵ w formie mediacji załatwiono 3.196 spraw, w tym 1.969 (61,6%) zakończyło się ze skutkiem pozytywnym dla konsumenta. Najwięcej spraw dotyczyło produktów przemysłowych (3.080), w tym 2.331 związanych było z jakością obuwia. W odniesieniu do usług podjęto 112 mediacji. Najmniej mediacji, tj. 4 sprawy podjęto w grupie produktów spożywczych, z których 3 zakończyły się pozytywnie dla konsumentów.

W I półroczu 2015 r. mediacje podejmowano w 688 sprawach, w tym pozytywnie dla konsumentów zakończyło się 426 spraw (61,9%). Najwięcej dotyczyło produktów przemysłowych (654 sprawy), w tym 481 dotyczyło jakości obuwia. W odniesieniu do usług postępowanie mediacyjne podjęto w 33 przypadkach, natomiast produktów spożywczych nie obejmowano mediacjami.

(dowód: akta kontroli str. 193-210)

Główną przyczyną powstawania sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami, które następnie załatwiane były w formie mediacji, była jakość produktów lub usług. Wszystkie postępowania mediacyjne w okresie 1.01.2013 r. – 30.06.2015 r. były wszczynane na wniosek konsumentów (w tym czasie Inspektorat nie wszczynał postępowań z urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 142-172, 193-211)

Procedury Inspekcji Handlowej nie określają terminu, w jakim winny być załatwione wnioski konsumentów o wszczęcie procedury mediacji i ich zakończenie. Analiza 15 postępowań mediacyjnych (po 5 z 2013, 2014 i I półrocza 2015 r.) wykazała, że 12 spraw dotyczyło reklamowanego obuwia, a po jednej mebli, okularów i perfum. Siedem spraw załatwionych zostało na korzyść konsumentów, a w 8 przypadkach przedsiębiorcy nie wyrazili zgody na uwzględnienie reklamacji. Od dnia złożenia „Wniosku konsumenta ...” do czasu przeprowadzenia mediacji upływało od 1 do 7 dni, a do czasu poinformowania konsumenta o wyniku mediacji od 5 do 27 dni. W przypadkach nie wyrażenia zgody przez przedsiębiorcę do uznania roszczeń konsumenta, Inspektorat kierował pismo do konsumenta informujące m.in., że w takim przypadku Inspekcja nie posiada już ustawowych możliwości wydania decyzji administracyjnej, a dochodzenie roszczeń jest możliwe jedynie na drodze powództwa cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 211)

Na stronie internetowej Inspektoratu (<http://wiih.ibip.wroc.pl>), w zakładkach „ABC Konsumenta” i „Postępowanie mediacyjne”, zamieszczono szczegółowe informacje na temat praw konsumentów i przedsiębiorców w postępowaniu mediacyjnym, a także zasad i trybu procedury mediacji prowadzonej przez Inspekcję Handlową, wraz z wzorem wniosku konsumenta o wszczęcie mediacji oraz protokołu z mediacji. Ponadto przedstawiono „Informację dotyczącą wyników postępowań mediacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 214-216)

²⁴ Dz. U. Nr 141, poz. 1176 ze zm. – uchylona z dniem 25 grudnia 2014 r.

²⁵ W 2013 r. w formie mediacji załatwiono 1.616 spraw, w tym 968 (59,9%) rozstrzygnięto na korzyść konsumenta. Najwięcej spraw dotyczyło produktów przemysłowych (1.550), w tym 1.152 związane z jakością obuwia. Najmniej mediacji (64 sprawy) podejmowano w odniesieniu do usług. W 2014 r. w tej formie załatwiono 1.580 spraw, w tym 1.001 (63,4%) rozstrzygnięto na korzyść konsumentów. Najwięcej spraw dotyczyło produktów przemysłowych (1.530), tym 1.179 związanych było z jakością obuwia. Najmniej mediacji podejmowano w odniesieniu do usług (48).

3.2. Stosownie do art. 37 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej, Wojewódzki Inspektor w dniu 31.01.2002 r. zawarł z Prezesem Rady Krajowej Federacji Konsumentów²⁶ na czas nieoznaczony umowę w sprawie powołania Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego (SPSK lub Sąd) działającego przy Wojewódzkim Inspektorze. W skład Sądu wchodzi Ośrodki Zamiejscowe z siedzibą w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu. Ponadto 8 podmiotów w latach 2002-2015 złożyło „Deklaracje przystąpienia do umowy o zorganizowaniu Stałego Polubownego Sądu Konsumenckiego we Wrocławiu” na czas nieokreślony, a jedna na okresy roczne.

Według umowy Wojewódzki Inspektor zapewnia lokal oraz obsługę biurową Sądu, a koszty z tym związane obciążają budżet WIIH. Do wykonywania funkcji sekretarzy Sądu, Wojewódzki Inspektor oddelegowuje osoby o odpowiednich kwalifikacjach, którzy w szczególności wykonują czynności związane z przygotowaniem oraz organizacją posiedzeń Sądu. Podstawowym zadaniem Sądu jest rozpoznawanie sporów o prawa majątkowe wynikłe z umów sprzedaży produktów i świadczenia usług pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami²⁷. W skład Sądu wchodzi Przewodniczący Sądu oraz stali arbitrzy w liczbie niezbędnej do zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania.

Koszty postępowania obejmujące wynagrodzenia biegłych rzeczoznawców oraz koszty związane ze stawiennictwem strony ustalone przez Sąd w wyroku ponosi strona przegrywająca. W sprawie zakończonej ugodą koszty ponoszą obie strony w częściach równych chyba, że uгода stanowi inaczej. W przypadku zwolnienia konsumenta z uiszczenia kosztów na skutek jego sytuacji materialnej, koszty obciążają budżet Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 217-222)

W kontrolowanym okresie WIIH nie ponosił kosztów związanych z funkcjonowaniem Sądu. Budżet WIIH obciążały natomiast koszty związane z zapewnieniem sądowi lokalu i obsługi biurowej, co stanowiło realizację obowiązku sformułowanego w § 10 regulaminu, przyjętego rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r. w sprawie określenia regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich²⁸. W strukturze organizacyjnej WIIH wyodrębniono sekretariat stałego polubownego sądu konsumenckiego, do którego zadań należy m.in. obsługa biurowa tego sądu, organizowanie rozpraw, prowadzenie listy arbitrów, opracowywanie sprawozdań dotyczących działalności sądu.

W odpowiedzi z dnia 25.03.2014 r. na pismo Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK, Wojewódzki Inspektor przedstawiła szacunkowe dane dotyczące kosztów prowadzonych mediacji i postępowań SPSK. W przypadku mediacji roczna kwota kosztów osobowych dla 6,41 etatu stanowiła 293,8 tys. zł, a koszty lokalowe 21,2 tys. zł, koszty wyposażenia jednego stanowiska pracy 4,5 tys. zł i pozostałe koszty (usługi pocztowe, prowadzenie strony internetowej, szkolenia, badania lekarskie) 12,3 tys. zł.

Odnośnie kosztów prowadzenia postępowań przez SPSK dane te przedstawiały się następująco: roczna kwota kosztów osobowych 42,1 tys. zł, roczne koszty lokalowe 3,7 tys. zł, koszt wyposażenia jednego stanowiska pracy 5,5 tys. zł i pozostałe koszty 2,6 tys. zł. Powyższe dane opracowano na podstawie danych (liczby mediacji i postępowań sądowych) z 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 222-228)

WIIH prowadzi repertorium spraw skierowanych do SPSK, w którym ujmowane są m.in. następujące dane: data wpisania do repertorium, imię i nazwisko konsumenta oraz nazwa i adres jednostki pozwanej, kwalifikacja czynu oraz wartość przedmiotu reklamowanego, data wniesienia wniosku, data rozprawy i sposób ostatecznego załatwienia sprawy.

²⁶ Reprezentowanym przez Prezesa Wrocławskiego Klubu Federacji Konsumentów.

²⁷ Z wyłączeniem spraw i podmiotów, o których mowa w art. 4 ustawy o Inspekcji Handlowej, w których wartość sporu nie przekracza 10 tys. zł, pod warunkiem, że strony sporu sporządzą zapis na sąd polubowny i zaakceptują zasady jego działania.

²⁸ Dz. U. Nr 113, poz. 1214.

W latach 2013-2014 do SPSK wpłynęło łącznie 159 wniosków²⁹ o rozpoznanie sprawy przed sądem, w tym 127 dotyczące sprzedaży; 26 usług i 6 o roszczenia z tytułu gwarancji. Najwięcej wniosków dotyczyło obuwia (68, tj. 42,8%) i usług (23, tj. 14,5%). Wartość roszczeń wynosiła 182,1 tys. zł. W 28 przypadkach wnioski zostały odrzucone³⁰, a w 22 pozostawione bez dalszego biegu³¹. Odnotowano także 78 przypadków odmowy przez przedsiębiorców zapisu na Sąd. W wyniku postępowania Sądu zawarto 21 ugód (13,2% liczby wniosków) oraz wydano 13 wyroków (8,2%), w tym 7 oddalających powództwo³².

W I półroczu 2015 r. wpłynęły 33 wnioski, w tym 30 dotyczące sprzedaży i 3 usług. Najwięcej dotyczyło obuwia (17, tj. 51,5%). Wartość roszczeń wyniosła 18,5 tys. zł. W 6 przypadkach wnioski odrzucono, a w 9 pozostawiono bez dalszego biegu. W 16 przypadkach nastąpiła odmowa zapisu przez przedsiębiorcę. Przed Sądem zawarto 5 ugód (15,2% liczby wniosków), a wyroków w tym okresie nie wydawano.

(dowód: akta kontroli str. 230-240)

Badanie dokumentacji dotyczącej 15 postępowań prowadzonych przez SPSK³³, tj. „Wniosków o rozpoznanie sprawy przed polubownym sądem konsumenckim”, zapisów na Sąd, korespondencji, postanowień o powołaniu składu sędziowskiego, protokołów z rozpraw, wyroków, postanowień o umorzeniu postępowania wykazało, że dokumentacja i sposób prowadzenia postępowań spełniały wymagania określone w załączniku do ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2001 r.

Spśród analizowanych postępowań trzy postępowania zakończyły się ugodą pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą; w 7 przypadkach przedsiębiorcy odmówili zapisu na Sąd; w 3 nie udzielili odpowiedzi w tej sprawie (wydano postanowienia o zwrocie wniosku), w dwóch Sąd nie uznał reklamacji konsumenta.

W 5 przypadkach sprawy zostały rozpoznane przez Sąd, a od dnia złożenia „Wniosku konsumenta ...” do czasu przeprowadzenia rozprawy przez Sąd upływało od 22 do 78 dni.

(dowód: akta kontroli str. 222)

W skład stałego polubownego sądu konsumenckiego, działającego przy WIIH, stosownie do postanowień ww. regulaminu, wchodzi przewodniczący i stali arbitrzy. Tych ostatnich wyznaczają organizacje reprezentujące konsumentów (są oni umieszczani na liście „A”) i organizacje reprezentujące przedsiębiorców (lista „B”), będące stronami wspomnianych wyżej umów o zorganizowaniu sądów.

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora zapytany, dlaczego forma rozstrzygania sporów konsumenckich w postaci sądu polubownego nie cieszy się uznaniem w województwie dolnośląskim (odmowa zapisu na sąd przez przedsiębiorców), a także czy ma na to wpływ brak gratyfikacji finansowych dla arbitrów wyjaśnił, że w roku 2013 odmów zapisu na sąd polubowny odnotowano 34 przypadki na 81 złożonych wniosków (42%), a w 2014 r. odpowiednio 44 na 78 złożonych wniosków (56%), a w I półroczu 2015 - 16 na 33 złożone wnioski (48%). W skali całego kraju odsetek odmów przedsiębiorców stanowił 38% wszystkich wniosków. Tutejszy Sąd nie dysponuje danymi szczegółowymi, tak więc trudno ocenić, czy niechęć przedsiębiorców do rozstrzygania sporów polubownie przed sądem konsumenckim dotyczy większej ilości województw. Stwierdził, że w roku 2013 UOKiK zwracał się do Inspektoratu o zajęcie stanowiska w kwestii wdrażania dyrektywy ADR (Alternative Dispute Resolutions)³⁴, również w sprawie wprowadzenia mechanizmu

²⁹ 81 w 2013 r. i 78 w 2014 r.

³⁰ Dotyczy sytuacji gdy brak jest stanowiska przedsiębiorcy.

³¹ Dotyczy sytuacji gdy brak właściwości rzeczowej lub nie uzupełnione braki formalne.

³² Różnica pomiędzy liczbą wniosków oraz wnioskami odrzuconymi i pozostawionymi bez dalszego biegu, a liczbą wyroków i ugód spowodowana była sprawami w toku, które przeszły z okresu poprzedniego i pozostałych na kolejny okres sprawozdawczy.

³³ Po pięć z 2013 r. (pozycje w rejestrze postępowań nr 1; 7; 15; 27 i 32), z 2014 r. (1; 7; 15; 27 i 32) i I półrocza 2015 r. (2; 3; 6; 11 i 15).

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 165/6).

dorozumianej zgody przedsiębiorcy na poddanie się jurysdykcji podmiotu ADR. Wypowiedzieliśmy się w tej kwestii pozytywnie, postulując jednocześnie możliwość zgłoszenia przez przedsiębiorcę sprzeciwu w określonym terminie. Aktualnie nie dysponujemy wiedzą, jakie będą ostateczne zapisy ustawy implementującej dyrektywę ws. ADR w tym zakresie, ani jakie inne mechanizmy prawne ograniczające możliwość odmowy ze strony przedsiębiorców na rozpatrywanie sporu przez jednostkę ADR zostały wypracowane w toku konsultacji z instytucjami zajmującymi się ochroną konsumentów.

W toku dalszych konsultacji prowadzonych w roku 2014 Inspektorat przychylił się do koncepcji polegającej na rezygnacji z sądownictwa polubownego na rzecz utworzenia przy wojewódzkich inspektoratach Inspekcji Handlowej jednostek ADR, które byłyby nastawione przede wszystkim na mediację. Uzasadnialiśmy to wysoką efektywnością postępowań mediacyjnych, w przypadku których odsetek spraw załatwianych na korzyść konsumenta utrzymuje się na poziomie ok. 60%. Zaletą tego postępowania jest szybkość oraz fakt, że przedsiębiorcy niemal zawsze wyrażają zgodę na udział w mediacji, czego nie można powiedzieć o postępowaniu przed sądem polubownym, gdzie w większości przypadków ma miejsce odmowa sporządzenia zapisu na sąd polubowny, co w konsekwencji uniemożliwia nadanie dalszego biegu przed SPSK.

Dodał, że problemem nie jest brak gratyfikacji dla arbitrów, lecz przede wszystkim niewyrażanie przez przedsiębiorców zgody na rozstrzygnięcie sporu przez sąd polubowny. Zaznaczył, że choć Przewodniczący Sądu Polubownego jak i Sekretarze oraz Arbitrzy będący pracownikami WIIH pełnią te funkcje w ramach obowiązków służbowych bez pobierania dodatkowego wynagrodzenia, to nie stanowi to przeszkody w funkcjonowaniu sądu. Wpływ na liczbę rozpoznawanych spraw ma jedynie wola obu stron sporu na poddanie się jurysdykcji tego sądu.

(dowód: akta kontroli str. 66-72)

W 2013 r. nastąpiła zmiana w organizacji i funkcjonowaniu SPSK spowodowana, wprowadzoną w dniu 11 września 2013 r. nowelizacją Prawa energetycznego – ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw³⁵ polegającą na rozszerzeniu kogencji sądów o spory wynikające z umów o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej lub gazowej, umów o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, gazu ziemnego lub umów o świadczenie usług przesyłania i dystrybucji ciepła, umów sprzedaży oraz umów kompleksowych, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo energetyczne, w których jedną ze stron jest konsument. Przewodnicząca oraz Sekretarz SPSK wzięły udział w zorganizowanym przez UOKiK w Warszawie spotkaniu z przedstawicielami Urzędu Regulacji Energetyki na temat praw i obowiązków sprzedawców i odbiorców energii elektrycznej. Z uwagi na trudności w pozyskaniu do sądu polubownego arbitrów z zakresu znajomości prawa energetycznego, w wyniku prowadzonych konsultacji wśród przedstawicieli branży energetycznej, uzyskano akces Polskiego Towarzystwa Przemysłu i Rozdziału Energii Elektrycznej w Poznaniu, z którym Wojewódzki Inspektor w dniu 15.04.2014 r. podpisał Deklarację przystąpienia do umowy o zorganizowaniu SPSK. W dniu 14.05.2014 r. Przedstawiciele SPSK wzięli udział w zorganizowanym przez Tauron Polska Energia spotkaniu z przedstawicielami spółki energetycznej, rzecznikami Konsumentów i pracownikami Urzędu Regulacji Energetyki na temat zmian w Prawie energetycznym.

(dowód: akta kontroli str. 242)

Stosownie do § 2 załącznika do rozporządzenia z Ministra Sprawiedliwości z 25 września 2001 r. liczba stałych arbitrów wyznaczonych przez organizacje reprezentujące konsumentów powinna być równa liczbie stałych arbitrów wyznaczonych przez organizacje reprezentujące przedsiębiorców. Liczba stałych arbitrów SPSK przy WIIH na listach A i B wynosiła odpowiednio 29 i 28 w 2013 r. (w tym odpowiednio 21 i 26 stanowili pracownicy Inspektoratu), 30 i 28 w 2014 r. (22 i 24 pracownicy WIIH) oraz 30 i 29 na koniec I półrocza 2015 r. (22 i 24 pracownicy Inspektoratu). Było to niezgodne z powyższym zapisem.

(dowód: akta kontroli str. 241)

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 984.

Przewodnicząca SPSK wyjaśniła, że w związku z wydelegowaniem przez organizacje konsumenckie i przedsiębiorców nielicznych arbitrów, zdecydowaną większość arbitrów wpisanych na listy stanowią pracownicy Inspektoratu. W latach 2013, 2014 i 2015 lista A była liczniejsza od listy B od 1 do 2 arbitrów. Stan ilościowy arbitrów na listach jest dynamiczny, zmienny. Różnica jest następstwem zmian zatrudnienia w WIIH we Wrocławiu, takich jak rozwiązanie stosunku pracy albo przyjęcie pracowników o pożądanym kompetencjach, np. prawników bądź osób legitymujących się znajomością problematyki konsumenckiej. Dodała, że zapis w Regulaminie, że ilość arbitrów „powinna być równa” wskazuje, że niepożądane są dysproporcje w tym zakresie. W przypadku tutejszego Sądu występujące rozbieżności nie mogą być za takie uznane.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

Stosownie do postanowień § 2 ust. 2 załącznika do ww. rozporządzenia z 25 września 2001r. oraz ustalonego w umowie o zorganizowaniu SPSK przy WIIH, co najmniej jedną trzecią stałych arbitrów powinny stanowić osoby z wyższym wykształceniem prawniczym. Na ogólną liczbę 57 stałych arbitrów w 2013 r. przy SPSK we Wrocławiu, tylko 10 (17,5%) miało wyższe wykształcenie prawnicze. W 2014 r. i w I półroczu wskaźniki te stanowiły odpowiednio 17,2% i 16,9%. Ponadto wśród arbitrów w każdym badanym okresie było po 8 osób z wyższym wykształceniem administracyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 241)

Przewodnicząca Polubownego Sądu Konsumenckiego, odnosząc się do powyższego wyjaśniła, że zgodnie z treścią § 2 ust. 2 Regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich, co najmniej jedną trzecią liczby stałych arbitrów, o której mowa w ust. 1, powinny stanowić osoby mające wyższe wykształcenie prawnicze. W przypadku tutejszego Sądu brak jest możliwości spełnienia ww. wymogu ze względu na brak większej ilości osób z takim wykształceniem wśród pracowników tut. Inspektoratu. Nadmieniam, że wśród arbitrów wyznaczonych spośród swego grona przez organizacje konsumenckie są tylko 2 takie osoby, a wśród arbitrów wyznaczonych przez organizacje przedsiębiorców ani jednej. W tutejszym Sądzie wymóg ten można uznać za spełniony, jeżeli uwzględni się arbitrów z wykształceniem wyższym administracyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 245-247)

Na stronie internetowej Inspektoratu (<http://wiih.ibip.wroc.pl>), w zakładce Stały Polubowny Sąd Konsumencki, zamieszczono szczegółowe informacje na temat podstawy prawnej działalności; regulaminu organizacji i działania stałych polubownych sądów konsumenckich, umowy o zorganizowaniu SPSK przy Wojewódzkim Inspektorze Inspekcji Handlowej; sprawozdania z działalności oraz wzory formularzy.

(dowód: akta kontroli str. 214-216)

3.3. W okresie od 1.01.2013 r. do końca I półrocza 2015 r. Inspektorat prowadził bieżące poradnictwo i działalność edukacyjno-informacyjną w zakresie obowiązujących ustaw i innych przepisów regulujących obrót towarowy. Poradnictwo prawne prowadzone było w formie bezpośredniej, telefonicznej, listownej oraz z wykorzystaniem środków masowego przekazu. W latach 2013-2014 pracownicy Inspekcji udzielili łącznie ponad 23 tys. Porad i instruktaży, z czego w 79,5% konsumentom oraz w 20,5% przedsiębiorcom. Problematyka porad dla konsumentów dotyczyła przede wszystkim niezgodności towaru z umową lub gwarancji (16,7 tys.), a także innych zagadnień jak umów z dostawcami usług, umów kredytowych, umów zawieranych na odległość i poza lokalem, zasad zwrotu towarów. Przedsiębiorcy zgłaszali się z prośbą o interpretację przepisów kodeksu cywilnego, sposobem załatwiania reklamacji konsumenckich. Sprawozdawczość w tym zakresie określa formy udzielania porad i instruktaży, wyróżniając następujące kategorie: na piśmie (2,0%), telefonicznie (62,4%), bezpośrednio – w czasie wizyty zainteresowanego w siedzibie WIIH (35,6%).

W I półroczu 2015 r. udzielono łącznie 5.159 porad i instruktaży, w tym 4.102 konsumentom (108 pisemnie, 2.399 telefonicznie 1.595 bezpośrednio) i 1.057 przedsiębiorcom

(23 pisemnie, 796 telefonicznie i 238 bezpośrednio). W tym okresie przeprowadzono 5 szkoleń dla grup pracowniczych z sieci handlowych.

(dowód: akta kontroli str. 142-172, 243-244)

4. Przebieg i efekty współpracy Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z innymi podmiotami, a także prawidłowość sporządzania sprawozdań z działalności WIIH

4.1. Stosownie do art. 82 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zwanej dalej „SDG” dotychczasowa współpraca Wojewódzkiego Inspektora z innymi organami kontrolnymi polegająca na przeprowadzaniu wspólnych kontroli, stała się prawnie niedopuszczalna. Zgodnie bowiem z treścią art. 82 ust. 1 SDG nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy. Wyjątki od tej zasady wymienione są enumeratywnie w dalszej treści tego przepisu. Ponadto, zgodnie z art. 82 ust. 2 jeżeli działalność gospodarcza przedsiębiorcy jest już objęta kontrolą innego organu, organ kontroli odstąpi od podjęcia czynności kontrolnych oraz może ustalić z przedsiębiorcą inny termin przeprowadzenia kontroli. W części dotyczącej odstąpienia przez organ kontroli od podjęcia czynności kontrolnych, jeżeli u przedsiębiorcy kontrolę prowadzi inny organ, przepis powyższy ma charakter obligatoryjny. Odstąpienie od podjęcia kontroli jest w takich przypadkach obowiązkiem organu kontroli.

Wobec powyższego aktualnie WIIH współpracuje z innymi organami kontroli na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesów konsumentów³⁶ oraz z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych³⁷. W dniu 4.02.2011 r. Wojewódzki Inspektor zawarła porozumienie o współdziałaniu i współpracy z Dolnośląskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym.

(dowód: akta kontroli str. 248-250)

Ponadto w 2007 r. Główny Inspektor zawarł na szczeblu centralnym porozumienie o współpracy z Česká Obchodní Inspekce (ČOI). Jej wynikiem jest współpraca o charakterze ciągłym, w ramach której inspektorzy z Wrocławiu wielokrotnie brali udział w czynnościach kontrolnych przeprowadzanych przez Ustecko-Liberecki Obwodowy Inspektorat Handlowy (odpowiednik polskiego wojewódzkiego inspektoratu). Wspólne działania odbywały się na obszarze jego właściwości, w miejscowościach przygranicznych, takich jak Liberec, Harrachov. W toku kontroli inspektorzy z Inspektoratu, głównie Delegatury w Jeleniej Górze, występowali w charakterze konsumentów obcokrajowców, dokonujących zakupów kontrolnych w zakładach gastronomicznych, placówkach detalicznych spożywczych i przemysłowych, na targowiskach, w hotelach, pensjonatach i na parkingach. Ostatnie kontrole miały miejsce latem 2014 r. Głównym celem kontroli była ochrona interesów cudzoziemców, przede wszystkim w zakresie rzetelności świadczonych usług. Wyniki postępowań potwierdziły konieczność przeprowadzania tego typu akcji. W maju 2012 r. odbyło się spotkanie stron porozumienia, podczas którego wyrażono chęć kontynuowania współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 251-253)

Porozumienie o współdziałaniu w zakresie kontroli wag nieautomatycznych zawarte w dniu 7 lutego 2014 r. pomiędzy Prezesem UOKiK, a Prezesem Głównego Urzędu Miar zobowiązało Okręgowe Urzędy Miar do współpracy z właściwymi wojewódzkimi inspektoratami Inspekcji Handlowej w toku kontroli wag nieautomatycznych. W Programie

³⁶ Dz.U. Nr 24, poz. 243.

³⁷ Dz.U. Nr 83, poz. 575.

kontroli wag nieautomatycznych w III kwartale 2014 r. zawarto zasady tej współpracy. Pracownicy administracji miar mają uczestniczyć w kontrolach na warunkach określonych w art. 13 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej, w szczególności w zakresie typowania wag nieautomatycznych do kontroli i badań laboratoryjnych. W tym samym trybie odbywa się współpraca instytucjami również przy rozpatrywaniu w drodze kontroli skarg konsumentów, wskazujących na nierzetelne działanie dystrybutorów na stacjach paliw.

(dowód: akta kontroli str. 254-260)

Inspektorat współpracuje też z organami celnymi zgodnie z art. 27 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszącego się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339³⁸, który stanowi, że w przypadku gdy w państwie członkowskim więcej niż jeden organ jest odpowiedzialny za nadzór rynku i kontrole na granicach zewnętrznych, organy te współpracują ze sobą, prowadząc wymianę informacji mających znaczenie dla pełnionych przez nie funkcji oraz w razie potrzeby współpracują w inny sposób. Polega ona przede wszystkim na sporządzaniu przez wojewódzkiego inspektora, na wniosek urzędu celnego, opinii w sprawie spełniania przez produkt ogólnych wymagań bezpieczeństwa, zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań. Niezależnie od przedłożenia formalnie wniosku, pracownicy urzędów celnych wielokrotnie, telefonicznie zwracają się do Inspektoratu z prośbą o interpretację stanów faktycznych dotyczących produktu znajdującego się na odprawie, a także praw i obowiązków przedsiębiorców sprowadzających towar do Polski. W roku 2013 do Inspektoratu wpłynęło 28 wniosków celnych, a w roku 2014 takich wniosków odnotowano 15.

(dowód: akta kontroli str. 261-270)

Wojewódzki Inspektor jest także edytorem systemu informacyjnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego „Platforma Paliwowa”, gdzie wśród użytkowników systemu są m.in. organy skarbowe, organy celne, organy administracji miar, Inspekcja Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Pracy, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Dozoru Technicznego, Państwowa Straż Pożarna, Policja.

Ponadto Inspektorat reaguje na informacje przekazane przez inne organy o ujawnionych przez nie naruszeniach przepisów prawa i przeprowadza kontrole przedsiębiorców zgodnie ze swoimi kompetencjami. Podobnie przekazuje powzięte informacje o nieprawidłowościach innym organom, według ich właściwości, do dalszego wykorzystania. Adresatami tego rodzaju wystąpień były w szczególności: Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Urzędy Skarbowe, Urzędy Kontroli Skarbowej, Urzędy Miar, Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Ochrony Środowiska.

W latach 2013-2014 Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej we Wrocławiu przekazał 291 spraw, w tym 102 do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a 29 do Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Weterynaryjnej.

W zależności od potrzeb Inspektorat wymienia doświadczenia i konsultuje się w przypadkach „na styku” kompetencji pomiędzy urzędami kontroli, pomimo przepisów dotyczących zasad przeprowadzania kontroli zawartych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Inspektorat brał udział w warsztatach dla przedstawicieli administracji pod nazwą „Efektywna współpraca administracji i biznesu”, które odbyły się w dniu 12 marca 2013 r. w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim. Organizatorem spotkania była Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych LEWIATAN, wśród uczestników znaleźli się przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej oraz organizacji pracodawców.

W zakresie postępowań mediacyjnych i funkcjonowania polubownego sądownictwa konsumenckiego Inspektorat współpracuje z organizacjami konsumenckimi, takimi jak

³⁸ Dz.Urz.UE L 218/30.

Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Europejskie Centrum Informacji Konsumenckiej oraz miejskimi i powiatowymi rzecznikami konsumentów. Polega ona przede wszystkim na konsultowaniu indywidualnych spraw oraz wymianie doświadczeń w stosowaniu przepisów dotyczących zasad obrotu towarowego i przepisów reklamacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 271-275)

4.2. Aktywność Inspektoratu w aspekcie postępowań na rzecz ochrony interesów konsumentów przejawiała się także w działaniach edukacyjnych i szkoleniowych, prowadzonych przez pracowników tutejszego Inspektoratu. Na przykład w dniach: 8 maja, 25, 26 czerwca i 10 grudnia 2013 r. Naczelnik Wydziału Ochrony Konsumentów, na prośbę kilku przedsiębiorców z terenu województwa dolnośląskiego brała udział w spotkaniach z zakresu przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego; w dniach 29 lipca i 29 listopada 2013 r. przedstawiciele Delegatury w Legnicy brali udział w spotkaniach z przedsiębiorcami w zakresie obowiązków sprzedawcy w procesie sprzedaży towarów konsumentom oraz obowiązków związanych z rozpatrywaniem reklamacji z tytułu niezgodności towarów z umową lub gwarancji; w dniach 4-11.03.2014 r. na prośbę przedsiębiorcy Carrefour Polska sp. z o.o. wzięto udział w spotkaniu z pracownikami hipermarketu Carrefour Borek we Wrocławiu, w toku którego omówiono prawa i obowiązki konsumenta, w dniu 17.03.2014 r. z inicjatywy Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Legnicy przygotowano prezentację dla młodzieży szkół średnich z okazji Światowego Dnia Konsumenta, na której omówiono prawa konsumentów w sporach z przedsiębiorcami, drogi dochodzenia ich roszczeń oraz uprawnienia Inspekcji Handlowej, w dniu 11.07.2014 r. zapoznano personel marketu Carrefour w Legnicy z zakresem obowiązków sprzedawcy w procesie sprzedaży towarów konsumentom oraz obowiązków związanych z rozpatrywaniem zgłoszeń z tytułu niezgodności towarów z umową i gwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 271-275)

4.3. W latach 2013-2014 pracownicy Inspektoratu w zależności od potrzeb udzielali informacji dziennikarzom prasy, radio i telewizji. Były to informacje dotyczące jednostkowych problemów konsumenckich, jak również dotyczyły ustaleń kontrolnych w określonym zakresie. Na przykład latem 2014 r. Naczelnik Wydziału KBP udzieliła wypowiedzi w lokalnym programie telewizyjnym EUROFAKTY na temat ustaleń kontrolnych w zakresie dyrektywy zabawkowej. Podobnie było z wystąpieniami w regionalnych rozgłoszeniach radiowych. Miało się to przyczynić do wzrostu wiedzy i świadomości konsumentów, a tym samym doprowadzić do poprawy stopnia ochrony ich interesów. Część informacji z działalności i komunikaty dla konsumentów są zamieszczane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej WIIH we Wrocławiu pod adresem wiih.ibip.wroc.pl oraz na wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 276)

4.4. Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej wojewódzcy inspektorzy sporządzają roczne sprawozdania z działalności Inspekcji i przedkładają je Prezesowi UOKiK i wojewodom. Według „Wytycznych dotyczących planowania i sprawozdawczości z działalności Inspekcji Handlowej” znowelizowanych przez UOKiK w czerwcu 2012 r., Wojewódzki Inspektor przedkłada Prezesowi UOKiK sprawozdania roczne w terminie do 25 stycznia roku następującego po roku sprawozdawczym, a informacje kwartalne do 25 dnia następnego kwartału.

Zgodnie z ww. Wytycznymi sprawozdania roczne z działalności WIIH za 2013 r. i 2014 r. zostały przekazane do UOKiK odpowiednio w dniach 23.01.2014 r. i 23.01.2015 r., a informacje kwartalne odpowiednio 22.04.2015 r. i 15.07.2015 r. za I i II kwartał 2015 r. Sprawozdania roczne i informacje kwartalne sporządzano zgodnie z zaleceniami Prezesa UOKiK zawartymi w ww. Wytycznych.

Sprawozdania roczne za 2013 r. i 2014 r. przekazano Wojewodzie Dolnośląskiemu odpowiednio 1.04.2014 r. i 31.03.2015 r.³⁹

(dowód: akta kontroli str. 95-102, 142-172)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 31 lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Norbert Serafin
doradca ekonomiczny

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

³⁹ Uregulowania nie precyzują terminu przedkładania rocznych sprawozdań Wojewodzie.